

# alerta 2009!

Informe sobre conflictos,  
derechos humanos  
y construcción de paz

# Oportunitades de Paz

Extracto del informe  
Alerta 2009!

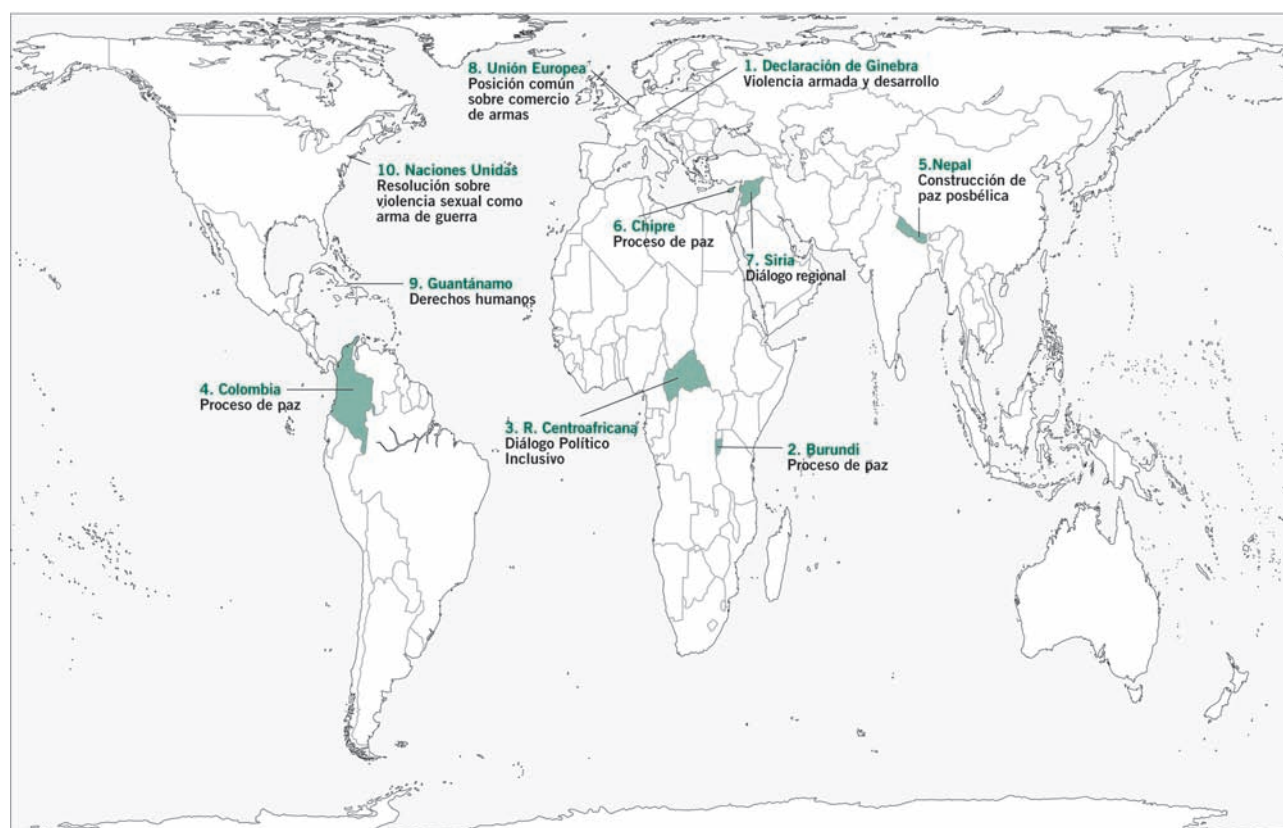
Con el apoyo de:



# Oportunidades de paz 2009

Tras el análisis del año 2008 en materia de construcción de paz, la Escola de Cultura de Pau de la UAB destaca diez escenarios que constituyen oportunidades de paz para el año 2009. Se trata de procesos de negociación, contextos en fase de rehabilitación posbélica, situaciones de tensión sociopolítica, así como temas de la agenda internacional, sobre los que en la actualidad confluyen factores positivos que podrían facilitar un avance satisfactorio durante este año. Estas oportunidades identifican un total de diez contextos, que incluyen cuatro ámbitos temáticos y seis escenarios geográficos: el compromiso internacional con la reducción de la violencia armada a nivel mundial); los pasos dados en Burundi entre el Gobierno y el último grupo armado para hacer avanzar de manera definitiva el proceso de paz; la puerta abierta a la paz en R. Centroafricana de la mano del Diálogo Político Inclusivo; la confluencia en Colombia de iniciativas civiles para la paz y de cambios por parte de los actores protagonistas del conflicto; las perspectivas de consolidación de un marco democrático inclusivo y sostenible en Nepal; la reanudación del proceso negociador en Chipre; el acercamiento internacional y regional hacia Siria como oportunidad para un diálogo más constructivo con Damasco; el impacto positivo de la conversión del Código de Conducta de la UE sobre comercio de armas en una Posición Común, que lo convierte en obligatorio; el anuncio del cierre del centro de detención de Guantánamo como paso para revertir la crisis actual de derechos humanos que sufre el mundo; y la creación de un nuevo mecanismo internacional de defensa de los derechos de las mujeres con la aprobación de una resolución sobre violencia sexual como arma de guerra.

Todas estas oportunidades de paz requerirán del esfuerzo y compromiso real de las partes implicadas y, en su caso, del apoyo de actores internacionales, para que las sinergias y factores positivos ya presentes contribuyan a la construcción de la paz. En cualquier caso, el análisis de la Escola de Cultura de Pau pretende ofrecer una visión realista de estos escenarios, poniendo de manifiesto las dificultades que también existen y que podrían suponer obstáculos para su materialización como oportunidades de paz.



## 1. La Declaración de Ginebra: la reducción de la violencia armada para 2015

El 12 de septiembre de 2008, representantes de 85 países se reunieron en Ginebra para reafirmar su compromiso con la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, aprobada en 2006 por unos cuarenta países y firmada hasta la fecha por 94 países. Dicha declaración reconoce que los costes de la violencia armada son uno de los principales obstáculos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que compromete a los Estados firmantes a haber logrado una disminución sustancial y cuantificable en los niveles de violencia armada hacia 2015. A pesar de que un buen número de Estados que albergan conflictos armados no han firmado la Declaración de Ginebra y de que no se prevén mecanismos vinculantes para forzar su cumplimiento, existen algunos aspectos positivos y novedosos tanto en la declaración firmada en 2006 como en el documento final aprobado tras la conferencia de septiembre de 2008, auspiciada por el Gobierno suizo y el PNUD.

En primer lugar, se reconoce el coste humano y social de la violencia armada. Coincidiendo con la reciente celebración de la conferencia de revisión, el Secretariado de la Declaración de Ginebra publicó el informe *Global Burden of Armed Violence*,<sup>1</sup> que trata de cuantificar desde una perspectiva global el impacto de la violencia armada, tomando en consideración los distintos tipos y las diferentes fases de la violencia. Entre otras cuestiones, el informe señala que cada año los conflictos armados o la conflictividad provocan unas 740.000 víctimas mortales. Del total de víctimas de los conflictos armados, unas 52.000 son directas y unas 200.000 indirectas, principalmente por enfermedades prevenibles. Además, otras 490.000 personas mueren cada año por causas violentas en contextos que no sufren conflicto armado. Los países con una mayor proporción de muertes violentas son Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Sudáfrica y Venezuela. Por regiones, África del Sur, Centroamérica y América Latina son las zonas más afectadas por la violencia, superando todas ellas los 25 homicidios por cada 100.000 habitantes. Según la Organización Panamericana de la Salud, cuando una ratio de mortalidad supera los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes la situación es epidémica y de enorme gravedad. En cuanto al impacto económico de la violencia, el informe señala que el impacto de la guerra puede provocar reducciones del PIB anuales superiores al 2%.

En segundo lugar, el proceso que se inicia con la aprobación de la Declaración de Ginebra es novedoso por cuanto vincula la reducción de la violencia armada a la dinámica y metodología de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ello implica que existen objetivos cuantificables y que se diseñan instrumentos y actividades concretas para su consecución. Así, un grupo de 13 países (Suiza, que ejerce tareas de coordinación,

Brasil, Guatemala, Finlandia, Indonesia, Kenya, Marruecos, Holanda, Noruega, Filipinas, España, Tailandia y Reino Unido) redactó un Marco de Implementación de la Declaración de Ginebra que tiene por objetivo mejorar los mecanismos de cuantificación del impacto de la violencia armada e incrementar la conciencia sobre los mismos entre gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil. Algunos países (Guatemala, Burundi, Jamaica, Kenya y Papua Nueva Guinea) fueron seleccionados a modo de experiencias piloto para concretar y hacer visibles las medidas del Marco de Implementación. Por otra parte, desde la adopción de la Declaración en 2006, se organizaron tres conferencias regionales sobre el vínculo entre violencia armada y desarrollo en Guatemala (abril 2007), Kenya (octubre 2007) y Tailandia (mayo 2008), de las que surgieron marcos de acción concretos para cada una de las regiones.

En tercer lugar, la Declaración de Ginebra podría ser una oportunidad porque se incluye en la agenda internacional una cuestión históricamente tan sensible para los Estados como la gestión de la violencia armada. Tradicionalmente, los Estados no han admitido interferencias externas en la gestión de cuestiones que supuestamente atentan contra la seguridad nacional. En este sentido, cabe destacar que en noviembre de 2008, la Asamblea General de la ONU adoptó, a instancias del Gobierno suizo, la Resolución sobre la "Promoción del desarrollo a través de la prevención y reducción de la violencia". Esta resolución insta al Secretario General de la ONU a recabar mayor información sobre la interrelación entre violencia armada y desarrollo desde la perspectiva de los Estados y a informar anualmente a la Asamblea sobre los progresos realizados en la materia. Además, los países firmantes de la Declaración de Ginebra también se comprometen a implementar el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

Como ha sucedido con otros instrumentos internacionales, existe el riesgo de que los objetivos contenidos en la Declaración de Ginebra se vean obstaculizados por la falta de voluntad política de los Estados o por la incapacidad por parte de Naciones Unidas de hacerlos cumplir. A modo de ejemplo, cabe señalar que numerosos Estados están muy lejos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Sin embargo, la Declaración de Ginebra sitúa la gestión de los conflictos armados en la agenda internacional, crea mecanismos multilaterales para su supervisión y a la vez reconoce que son los Estados, mediante políticas de resolución pacífica de conflictos, protección de los derechos humanos y promoción de un desarrollo sostenible y una cultura de paz, los responsables últimos de la erradicación de la violencia armada.

1. Geneva Declaration, *Global Burden of Armed Violence*, septiembre de 2008, en <<http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence.pdf>>.

## 2. El acuerdo de paz en Burundi

El 4 de diciembre se celebró una cumbre de jefes de Estado de la región de los Grandes Lagos sobre el proceso de paz en Burundi en la que se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno y el último grupo armado de oposición del país, el Partido por la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación (PALIPEHUTU-FNL), más conocido por el nombre de su brazo armado, las FNL. La puesta en marcha tanto de la Declaración de los jefes de Estado alcanzada en la cumbre como de este nuevo acuerdo de paz podría suponer el inicio del fin del proceso de transición política iniciado con la firma del Acuerdo de Paz de Arusha en el 2000. El 7 de septiembre de 2006 las FNL y el Gobierno firmaron el Acuerdo General de Cesación del Fuego, amenazado por las diversas violaciones del mismo durante los últimos dos años, con el consiguiente peligro de un reinicio de la violencia que ha asolado el país desde el inicio del conflicto en 1993. Esta situación permaneció frágil a pesar de los esfuerzos de los países de la región agrupados en la Iniciativa de Paz Regional, los facilitadores de Sudáfrica y la UA. En este escenario, varios factores convierten el acuerdo de paz del 4 de diciembre en una oportunidad para que avance el proceso de paz y se inicie su implementación definitiva.

En primer lugar, cabe destacar que la cumbre culminó con una Declaración por parte de los países de la región de los Grandes Lagos en la que se instaba a las partes a que se comprometieran firmemente a cumplir antes del 31 de diciembre los acuerdos alcanzados el día 4 de ese mes, petición a la que se sumó el Consejo de Seguridad de la ONU. Previamente, el mediador oficial y ministro de Interior surafricano, Charles Nqakula, junto a los ministros de Exteriores de Tanzania y Uganda, había destacado que el mandato del equipo mediador finalizaría el último día del año, por lo que instaba a ambas partes a que culminaran el proceso ya que si no corrían el peligro de perder el apoyo regional en esa fecha. Esta múltiple presión forzó la aceptación por parte de las FNL de la modificación de su nombre eliminando las referencias étnicas, por lo que se acordó suprimir el término PALIPEHUTU tal y como establece la Constitución. Las FNL siempre se habían negado a ceder en esta cuestión. Este requisito era básico para poder crear un partido político. La perspectiva de su participación en las elecciones que tendrán lugar en el año 2010, como mecanismo de supervivencia del grupo ante la posibilidad de quedar aislado, pudo haber contribuido a que las FNL tomaran esta decisión. Otro paso fue la reforma y establecimiento de la Comisión Electoral Nacional Independiente y Permanente por parte del Gobierno, en paralelo a la necesidad de seguir un proceso independiente e inclusivo para proponer a sus miembros, de cara a las elecciones.

En segundo lugar, el Gobierno aceptó la liberación de los presos políticos de las FNL y la concesión de 33 puestos gubernamentales a miembros de la organización, las otras dos grandes exigencias de las FNL. El decreto aprobado por el presidente el 30 de diciembre

sobre la liberación de los presos políticos les concede inmunidad provisional sobre los crímenes cometidos excepto los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio. Por el momento la única discrepancia ha surgido en torno al número de presos políticos censados, ya que la representación de las FNL en el Mecanismo Conjunto de Verificación y Seguimiento del Alto el Fuego (MCVS) había censado 442 presos y no 247, tal y como había planteado el Gobierno.

A pesar de estos avances, el país hace frente a diversos retos en ámbitos fundamentales de la consolidación de la paz, en particular la aplicación del acuerdo de cesación del fuego entre las FNL y el Gobierno, la consolidación de las instituciones elegidas democráticamente en 2005, el fortalecimiento de la gobernabilidad en el país, el cumplimiento del proceso de desarme, desmilitarización y reintegración de los ex combatientes y la reforma del sector de la seguridad, entre las principales cuestiones. Además, persiste un clima de violencia atribuido en su mayor parte a la delincuencia común, seguida de la ejercida por los cuerpos de seguridad y la rebelión. También continuaron las violaciones de los derechos humanos, y en especial cabe destacar los numerosos actos de violencia sexual, y las restricciones a las libertades civiles, incluidas las detenciones de miembros de la oposición política y representantes de la sociedad civil, los medios de comunicación y los sindicatos. Un ejemplo de esta situación fue el decreto gubernamental que restringía las reuniones y manifestaciones de partidos políticos y asociaciones, decisión que fue finalmente revocada tras numerosas presiones por parte de organismos locales y de la comunidad internacional.

Ante estos desafíos, las iniciativas adoptadas para culminar las negociaciones de paz pueden dar salida a las principales demandas y aspiraciones del Gobierno del CNDD-FDD y de las FNL. Hace ocho años ambas partes estaban ausentes de la mesa de negociación en Arusha con el Gobierno liderado por el partido tutsi UPRONA. En el año 2003 el grupo armado CNDD-FDD firmó un acuerdo de paz, y posteriormente gobernó tras su victoria en las elecciones de 2005, convirtiéndose en el responsable de las negociaciones con sus antiguos compañeros de armas, las FNL. Ahora ha llegado el momento para que las FNL, la última insurgencia del país, dejen las armas y se sumen al juego democrático, lo que supone la principal oportunidad de los últimos años para intentar sentar las bases que posibiliten el fin de la violencia de carácter etnopolítico que afecta a Burundi desde su independencia en 1962.

### 3. El Diálogo Político Inclusivo en la R. Centroafricana

Entre el 8 y el 20 de diciembre de 2008 se celebró en R. Centroafricana el Diálogo Político Inclusivo (DPI), foro de diálogo en el que participaron los representantes del Gobierno, poderes públicos, grupos armados, oposición política, sindicatos y sociedad civil. Estas conversaciones, centro del debate político en el país durante los dos últimos años, contaron con el apoyo de la BONUCA y de la organización suiza Centre for Humanitarian Dialogue y tienen el objetivo de buscar soluciones para poner fin a los conflictos que ha padecido la R. Centroafricana en los últimos años, por lo que la aplicación de las recomendaciones del DPI podría suponer el inicio de una nueva etapa de paz y estabilidad en el país.

Las claves para la celebración del DPI han sido la firma previa en junio del Acuerdo de Paz Global por parte del Gobierno, APRD y UFDR, cuya participación en el DPI se hizo gracias a los esfuerzos del facilitador oficial, el presidente gabonés, Omar Bongo, quien estuvo al frente del proceso preparatorio del DPI, y también del posterior Comité de Seguimiento del Acuerdo Global de Paz. El DPI, que se aplazó diversas veces durante el año (debía iniciarse el 8 de junio, se postergó al 23 de julio y finalmente se celebró en diciembre), también estuvo sujeto a la aprobación de la ley de amnistía el 13 de octubre. Previamente adoptada por la mayoría presidencial en la Asamblea Nacional pero rechazada unánimemente por la oposición política y armada, el proyecto de ley no incluía los crímenes cometidos desde 1960, el acantonamiento y entrega de armas debía realizarse en dos meses y estaba diseñado para proteger a los cuerpos de seguridad que primero respaldaron el golpe de Estado del antiguo líder rebelde François Bozizé, posteriormente convertido en presidente legitimado por las urnas, y a quién luego apoyaron para hacer frente a la insurgencia cometiendo graves violaciones de los derechos humanos en el norte del país. El resultado de la ley de amnistía finalmente aprobada establece un marco de impunidad para todas las partes implicadas en los actos de violencia cometidos desde el golpe de Estado de Bozizé, que le permitió alcanzar el poder el 15 de marzo de 2003, a excepción de crímenes de genocidio, de guerra y contra la humanidad. Por otra parte, los esfuerzos conciliatorios de Omar Bongo también contribuyeron a atraer a las partes al DPI.

Las condiciones para la celebración del DPI, elaboradas entre finales de 2007 y marzo de 2008 con el apoyo del Centre for Humanitarian Dialogue, suponen el tercer intento de diálogo nacional en 10 años, tras el realizado en 1998 y después en 2006. Este diálogo ha sido considerado un éxito por la comunidad internacional por el simple hecho de su celebración y por su inclusividad, al participar la práctica totalidad de los actores político-militares y sociales del país. Asimismo,

el hecho de que en noviembre de 2008 se presentara ante la Asamblea Nacional el proyecto de reforma del sector de la seguridad,<sup>2</sup> elaborado tras dos años de coordinación entre las autoridades centroafricanas y la UE, viene a reforzar el DPI porque puede considerarse un anticipo del futuro DDR de la insurgencia, ya que parte de sus miembros pueden acabar integrados en el Ejército. Tras el fin del DPI se iniciaron las conversaciones entre el Gobierno y la oposición para la implementación de la treintena de recomendaciones, entre las que destaca la formación de un Gobierno de consenso, la celebración de elecciones libres y transparentes en el año 2010, la implementación de un proceso de DDR de la insurgencia, la puesta en marcha de un comité de seguimiento y supervisión de los acuerdos y de una comisión de la verdad y la reconciliación.

A pesar del avance positivo que supone la celebración del DPI, la R. Centroafricana afronta numerosos problemas y desafíos que dificultan la puesta en marcha de sus recomendaciones para superar la inestabilidad actual. En primer lugar, la voluntad política de las partes para converger en un Gobierno que conduzca a la celebración de las elecciones presidenciales de 2010, además de iniciar un proceso de reconciliación. En segundo lugar, a pesar de la firma de los diferentes acuerdos de paz, prevalece un clima de inseguridad en el norte, debido a la existencia de bandas de criminales, los *zaraguinas*; en el centro-oeste, por la presencia del APRD; y en el sur, donde la creciente presencia del grupo armado ugandés LRA secuestrando menores y saqueando algunas localidades se ha visto incrementada por la ofensiva de las Fuerzas Armadas de Uganda, de RD Congo y de Sudán Meridional para acabar con el grupo, que le ha forzado a buscar refugio en el sur de R. Centroafricana. Se teme que la presencia del LRA vaya en aumento en el 2009. Así, estas cuestiones ponen de manifiesto la necesaria reforma del sector de la seguridad y del Estado de derecho. En tercer lugar, a pesar de la atención suscitada por el conflicto armado de la vecina Darfur, el millón de civiles afectados en R. Centroafricana no está recibiendo la atención de la comunidad internacional, por lo que esta situación podría verse agravada si se produce un incremento de la inestabilidad derivada del fracaso en la formación de un Gobierno y en el proceso de DDR, de un aumento de la criminalidad o de las operaciones del LRA.

En consecuencia, siguen abiertos importantes desafíos que el país debe afrontar, aunque la oportunidad suscitada a raíz del proceso de diálogo y negociación que ha confluído en la celebración del DPI no puede quedar en una simple declaración de intenciones con el beneplácito de la comunidad internacional.

2. "Projet de Loi de Programmation 2009-2013", Assemblée Nationale Centrafricaine, Bangui, noviembre 2008.

## 4. Apertura para la paz en Colombia

A lo largo de los seis últimos años de desarrollo de la política de “seguridad democrática” por parte del Gobierno del presidente Álvaro Uribe, en la que se implementó una estrategia militar, caracterizada por la combinación del diálogo con el ELN buscando su desarme y desmovilización, con la confrontación militar a la guerrilla de las FARC con el fin de destruir su capacidad ofensiva y forzarla a la rendición y desarme, los resultados finales distan de estos objetivos, planteados como fórmula para resolver el conflicto armado en Colombia. Esta estrategia que encontró aliento en buena parte de la sociedad poco a poco ha venido perdiendo fuerza, al tiempo que se viene recuperando el interés por la solución política y negociada del conflicto armado interno, constituyendo una ventana abierta para que el 2009 sea un año en el que el tema de la solución política tenga un mayor protagonismo y se sienten nuevas bases para futuras negociaciones de paz. Varios son los factores que valorados conjuntamente permiten identificar una nueva oportunidad de paz en Colombia.

Por una parte, a pesar de que las Fuerzas Armadas del Estado hayan infligido fuertes golpes a las guerrillas, principalmente a las FARC, como nunca antes hubiera ocurrido, éstas conservan sus estructuras estratégicas y una capacidad de fuerza y de combate que no se puede ignorar, y que deja ver que una derrota militar total a las guerrillas no está cercana. Esta circunstancia fortalece el deseo de la sociedad civil de que el conflicto sea solucionado por la vía negociada. Esta percepción se ve reforzada por la honda crisis de legitimidad de las Fuerzas Armadas, por los sucesivos escándalos en que se ha visto envuelto el Ejército al descubrirse que los partes de guerra favorables eran en buena parte “falsos positivos”, prefabricados con el reclutamiento y posterior asesinato de civiles ajenos al conflicto, a quienes posteriormente presentaban como guerrilleros dados de baja en combate.

Por otra parte, el sostenimiento de la guerra contrainsurgente ha implicado una alta asignación con cargo al presupuesto nacional, la cual es soportada casi en su totalidad por la tributación de los colombianos y de manera adicional por la ayuda económica de EEUU a través del Plan Colombia. La crisis del sistema financiero internacional ha impactado hondamente la capacidad de EEUU de continuar los programas de “ayuda” a otros países, entre ellos Colombia, que ya ha sido notificada por anticipado que el Plan Colombia tendrá recortes importantes y que se redefinirán las líneas del plan a priorizar. Asimismo, el Gobierno estadounidense anunció que se dejarán de apoyar económicamente las unidades militares del Ejército colombiano que han resultado involucradas en los escándalos de los “falsos positivos” y violaciones de los derechos humanos. A esto se suma que el Estado colombiano carece de recursos suficientes para el sostenimiento de una guerra abierta y sostenida de manera indefinida.

En medio de un escenario de “no diálogo” entre las organizaciones insurgentes y el Gobierno, se ha abierto

espacio en el país una iniciativa civil de diálogo epistolar entre un grupo de académicos, artistas y dirigentes de movimientos sociales, con la comandancia de las FARC. Este diálogo cada vez gana más adherentes dentro y fuera del país y muy posiblemente se extienda al ELN. Como resultado práctico de dicho diálogo, las FARC han expresado su compromiso de liberar a seis de los cautivos en su poder, como una señal de voluntad hacia la solución política del conflicto y para el intercambio humanitario. Este diálogo extra-gobierno es una muestra del cansancio de la sociedad frente a una confrontación militar permanente y ayuda a crear bases para una opción futura de salida política al conflicto.

América Latina en su conjunto ha puesto en marcha diversas iniciativas de integración, entre ellas la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), la cual en sus postulados fundacionales plantea el trabajo mancomunado por la paz, el desarrollo, la defensa de la democracia y la defensa de los recursos de la región. La UNASUR, en su primera actuación, ha logrado sortear la crisis política de Bolivia, demostrando con ello la vitalidad de este nuevo escenario y sobre todo su utilidad, cuando de abordar conjuntamente el apoyo a soluciones políticas a los conflictos internos de los países asociados se trata. De otra parte, las guerrillas del ELN y las FARC han expresado que un proceso de paz en Colombia será viable si cuenta con el apoyo de la comunidad internacional latinoamericana. De manera explícita el ELN ha hecho un llamamiento a UNASUR a que se implique en la creación de condiciones para la apertura de un proceso de paz y su apoyo para acompañar el proceso de diálogo.

De cara a las elecciones presidenciales del 2010, y en un contexto por una parte de trámite en el Parlamento de una Ley de Referendo que permita una nueva reelección del presidente Álvaro Uribe y, por otra, de desgaste de sus políticas en el manejo del orden público, los principales partidos de oposición al Gobierno fortalecen su opción por la solución política al conflicto. El año 2009 es un año preelectoral en el que se realizan alineamientos, alianzas y el discurso electoral va cobrando fuerza.

Finalmente, la elección en EEUU del presidente Barak Obama ha despertado el interés del mundo entero por su oferta, entre otras, de diálogo para tratar conflictos y tensiones en que ha estado involucrado su país. En este contexto, es posible pensar que la solución política del conflicto interno colombiano, pueda ser apoyada desde el nuevo gobierno de EEUU.

## 5. La consolidación de la paz en Nepal

En el año 2008, tras la celebración de elecciones en el mes de abril se formaba en Nepal la nueva Asamblea Constituyente, con la ingente tarea de redactar la Carta Magna que sentará los pilares del marco legislativo posbélico nepalí. Las elecciones tuvieron como resultado no sólo la conformación de esta Asamblea, sino la creación de un nuevo Gobierno encabezado por el Partido Comunista de Nepal (Maoísta), partido que durante diez años puso en jaque a las Fuerzas Armadas y al conjunto de las instituciones estatales. Así pues, en el año en el que se cumplirá el tercer aniversario de la firma del acuerdo de paz que puso fin al conflicto armado que desde el año 1996 asoló Nepal, la oportunidad de consolidar un marco democrático en el que dirimir los conflictos sociales parece ganar terreno definitivamente a la posibilidad de que la guerra se reanude. La casi plena integración en las estructuras estatales de quienes durante una década encabezaron la rebelión armada es buena muestra de la profunda transformación experimentada en el escenario nepalí.

Así pues, durante el 2009 podrían sentarse los cimientos para el inicio de un nuevo escenario político y social en el país. La Constitución que surja de la actual Asamblea Constituyente podrá convertirse en el marco legislativo del Nepal posbélico, dejando atrás la exclusión y el autoritarismo que han caracterizado su historia. No obstante, los desafíos no son pequeños. De entre los retos de fondo cabría destacar cuatro fundamentalmente. En primer lugar, la consolidación y fortalecimiento de la democracia como sistema político, de manera que el pluralismo político sea garantizado y exista un verdadero reconocimiento a los derechos de ciudadanía de toda la población nepalí. El nuevo Gobierno tiene ante sí la tarea de conseguir consensos que permitan garantizar la sostenibilidad de la futura Constitución que pretende poner fin a décadas de gobiernos autoritarios y excluyentes. El respeto a los derechos humanos deberá ser la guía para este nuevo marco de convivencia, en un país en que con demasiada frecuencia éstos han sido violados.

En segundo lugar, se deben adoptar las medidas necesarias encaminadas a hacer frente a la violencia estructural que diariamente sufre la inmensa mayoría de los nepalíes y que se encuentra detrás del inicio del conflicto armado. El nuevo Gobierno debería hacer efectivas mediante políticas concretas las prioridades programáticas anunciadas durante la campaña electoral: la lucha contra la pobreza en la que vive una gran parte de la población, la exclusión social —castas inferiores, mujeres y minorías étnicas son algunos de los grupos sociales a los que tradicionalmente se ha negado el derecho de ciudadanía—, o las profundas desigualdades sociales.

En tercer lugar, el Gobierno tiene ante sí el reto de iniciar el proceso de reconfiguración de la organización territorial del Estado, para dar cabida a las diferentes sensibilidades y aspiraciones autonomistas que, fundamentalmente a partir del fin del conflicto armado, han cobrado mayor fuerza. Así pues, el principal desafío en

esta materia es dar una solución a la situación de violencia y tensión que se vive en la región del Terai, donde numerosos sectores sociales han expresado su insatisfacción y su voluntad de obtener un mayor reconocimiento. En paralelo a las demandas expresadas por la sociedad civil organizada de esta zona de Nepal, el Gobierno tendrá que lidiar con la fragmentada insurgencia armada que ha optado por la vía militar para expresar los agravios experimentados por la población madhesi que habita el sur del país.

En cuarto lugar, sigue pendiente de resolución el futuro de los combatientes maoístas que durante diez años protagonizaron el conflicto armado. La resolución de esta cuestión no implica únicamente ofrecer una salida a estos miles de jóvenes que integraron el ejército maoísta, sino abordar con una visión a largo plazo el futuro de las Fuerzas Armadas nepalíes, cuyo tamaño y funciones han quedado en entredicho una vez que el conflicto armado ha finalizado.

Desde que se firmara la paz en el año 2006 se han producido algunos avances significativos que refuerzan el camino de una paz sostenible. La propia celebración de las elecciones y la victoria de la hasta entonces oposición armada ilustran el sendero de normalización democrática que emprendió el país con la firma de los acuerdos de paz y la opción por la vía negociada frente a una solución militar al conflicto armado. También hay que destacar la inclusión —incipiente todavía— de determinados grupos sociales excluidos históricamente de las instituciones sociales y políticas. Es significativa tanto la presencia de personas de origen madhesi en el nuevo Gobierno salido de las urnas en abril de 2008 como la elevada representación de mujeres en la Asamblea Constituyente producto de estas mismas elecciones.

Nepal tiene ante sí una oportunidad para poner fin a una historia de autoritarismo y exclusión que no debe desaprovechar. Si bien es difícil que durante el 2009 se logre la promulgación de la nueva Constitución, en este año pueden lograrse avances enormemente significativos en su redacción.

Está en manos de la clase política afrontar esta nueva etapa con responsabilidad y amplitud de miras para garantizar a la población unas condiciones de vida dignas, así como espacios de participación y de expresión favorables para la sociedad civil.

***El nuevo Gobierno nepalí tiene la tarea de conseguir consensos que garanticen la sostenibilidad e inclusividad de la futura Constitución***

## 6. Las negociaciones para la reunificación de Chipre

Tras más de 35 años de división de la isla desde que Turquía invadiera en 1974 el tercio norte de Chipre como respuesta a un golpe militar apoyado por Grecia, y tras más de cuatro décadas de intentos de negociaciones oficiados por Naciones Unidas, una nueva oportunidad de paz se ha abierto en Chipre. La reanudación del proceso de paz en 2008, con un nuevo marco negociador y un renovado impulso del liderazgo local permiten vislumbrar como una posibilidad real, no exenta de riesgos y dificultades, la resolución definitiva del conflicto y el inicio de un futuro común para greco-chipriotas y turco-chipriotas. Tras el fracaso del Plan Annan en 2004 —rechazado en el referéndum greco-chipriota y respaldado en el turco-chipriota—, y tras los escasos resultados de las iniciativas de 2006 (el denominado Proceso Gambari), 2008 vio renacer con optimismo el proceso de paz. Varios son los factores que durante 2008 perfilaron una nueva situación en la isla, abriendo una histórica oportunidad para 2009.

En primer lugar, un cambio de liderazgo. La elección del líder comunista Demetris Christofias como nuevo presidente greco-chipriota en las elecciones de febrero de 2008, reemplazando al artífice del “no” al Plan Annan, Tassos Papadopoulos, ha sido clave. Pese a que como socio del Gobierno durante el referéndum del 2004 defendió el “no” a la propuesta de Annan, desde su subida a la presidencia Christofias ha hecho explícito su compromiso práctico y simbólico con el relanzamiento del diálogo, apoyándose a su vez en la larga relación de amistad personal y entendimiento político que mantiene con el líder turco-chipriota, Mehmet Ali Talat. Éste fue elegido en 2005, tras la dimisión de Rauf Denktash, favorable al “no”, y desde una posición moderada ha dado muestras evidentes de buscar el entendimiento.

En segundo lugar, el encarrilamiento de un nuevo marco negociador. Desde su primer encuentro el 21 de marzo de 2008, los dos líderes acordaron relanzar el proceso de paz: primero con una fase preparatoria de varios meses de la mano de grupos mixtos de trabajo (centrados en temas relativos a un posible acuerdo final) y comités técnicos conjuntos (encargados de buscar soluciones a problemas diarios de la población); y, desde el 3 de septiembre, también con negociaciones directas sustantivas, que incluyen encuentros semanales entre los dos líderes y una línea telefónica directa. En su comunicado conjunto de mayo establecieron su horizonte: compromiso con una federación bizonal y bicomunal, con igualdad política, como ha sido definida en diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que incluya un Gobierno federal con personalidad internacional única, un Estado greco-chipriota y otro turco-chipriota constituyentes, con igualdad de estatus. Como apoyo a este nuevo proceso, se iniciaron medidas de construcción de confianza en áreas como el patrimonio cultural, prevención de crimen, medio ambiente y salud, además de reabrir un punto de paso en la calle Ledra, en el centro histórico de Nicosia, medida de gran contenido simbólico.

En tercer lugar, el acompañamiento internacional, que sin ser novedad en el caso de Chipre, sí reviste especial importancia para lograr una posible solución. Naciones Unidas, consciente de que puede tratarse de la última oportunidad en el futuro más próximo de una salida negociada para la isla, está volcada con el proceso, con el respaldo del Consejo de Seguridad. La UE y Turquía también han mostrado su apoyo al proceso negociador, desde su condición de partes indirectas en él, la UE como bloque del cual la República de Chipre es Estado miembro, y Turquía como garante o “hermano mayor” de los turco-chipriotas. Está por ver si la desaceleración en el proceso de integración de Turquía en la UE puede actuar como un revulsivo para acelerar el compromiso de las partes con una solución para la isla que, a su vez, pudiera contribuir a desbloquear temas espinosos en las relaciones UE-Turquía.

En cuarto lugar, el aparente respaldo local mayoritario. Según las encuestas, la población de ambas partes muestra disposición a una solución de compromiso mediada por Naciones Unidas. Entre las opciones, la de una federación bizonal aparece como una vía intermedia que, sin ser la solución óptima para ninguna de las partes, suscita aceptación suficiente como para ser respaldada. No obstante, la desconfianza, tras décadas de incomunicación y división, y el imaginario mutuo de debilidad propia y de riesgos de ser absorbidos por la otra parte constituyen un obstáculo que no debe ser infravalorado. La solución final a negociar por los líderes locales será en última instancia presentada en referéndums a ambas poblaciones. De ahí la importancia de que durante 2009 el proceso de paz profundice en cuestiones de empoderamiento de la sociedad civil, medidas de construcción de confianza, transparencia y comunicación.

Conforme avancen las negociaciones, el proceso se endurecerá, debido a las dificultades para lograr acuerdos en temas muy espinosos como seguridad, propiedad e inmigración turca a la isla. A ello se añaden otros riesgos, como el de una prolongación excesiva del proceso dada la ausencia de fechas límites en el calendario negociador o el desgaste de los propios líderes en caso de presiones de los actores más inflexibles. La sombra de décadas de intentos fallidos es demasiado alargada. Sin embargo, se dan la voluntad política, la visión de futuro, el marco negociador y el apoyo externo e interno aparentemente suficientes como para que la oportunidad histórica de solucionar la división de Chipre se consolide durante el 2009 y pueda materializarse en un futuro próximo.

***La reanudación del proceso de paz en 2008 en Chipre, con un nuevo marco negociador y un renovado impulso del liderazgo local, invita al optimismo***

## 7. La incorporación de Siria en el tablero de paz regional

El año 2008 fue testigo de varios avances hacia la paz que tuvieron a Siria como protagonista y que conllevaron un cambio significativo en la ecuación de relaciones conflictivas en la región. Por una parte, Siria e Israel anunciaron en mayo el inicio de conversaciones de paz con la mediación de Turquía, después de haber interrumpido los contactos en el 2000 y tras más de seis décadas de disputa saldada con tres guerras y la ocupación de los Altos del Golán por Israel. Por otra parte, Siria y Líbano acordaron en agosto el establecimiento de relaciones diplomáticas y el inicio de la delimitación de su frontera común por primera vez desde la independencia libanesa en 1943 y después de años de tensas y complejas relaciones.

Este nuevo marco regional de relaciones protagonizado por Siria es tanto más relevante por cuanto: a) ha venido acompañado y reforzado (si no condicionado) por un giro de 180 grados en la aproximación hacia Siria de actores clave de fuera de la región, léase EEUU y varios países europeos, que han iniciado una política de acercamiento a Damasco, b) ha sucedido a un intenso periodo de condena, aislamiento y sanciones al Gobierno sirio de Bashar al-Assad desde que éste se negara a apoyar la invasión de Iraq liderada por EEUU en 2003, y c) se ha producido en el marco de un escenario regional altamente conflictivo, a saber, el polvo iraquí y la creciente tensión en torno a las supuestas pretensiones nucleares de carácter no civil por parte de Irán.

La grave ofensiva bélica sobre la Franja de Gaza impulsada por Israel a finales de diciembre ha constituido un vuelco a este nuevo escenario, pero sólo en parte. Si bien ante la gravedad de los acontecimientos Siria declaró que suspendía las conversaciones con Israel después de que Turquía se pronunciara en el mismo sentido, la importancia estratégica del acercamiento y diálogo con Siria se hizo más evidente que nunca. Ello se deriva del hecho de que Damasco acoge la sede de Hamas, grupo enfrentado militarmente a Israel, desde donde sus líderes en el exilio dirigen la organización. Por ello, el potencial rol de mediación y presión de Siria hacia el movimiento palestino no escapó a nadie, y así lo pusieron de manifiesto los encuentros de varios dirigentes europeos con el presidente sirio en los momentos álgidos de la crisis, solicitando su intermediación con la organización palestina.

El 2009 se presenta como un año en el que la nueva política de acercamiento entre Siria y sus vecinos, y entre Siria y la comunidad internacional en su conjunto, no sólo es necesaria sino posible. Los factores son varios. En primer lugar, el nuevo marco internacional que puede surgir tras la elección de Barack Obama a la presidencia estadounidense, cuya actuación exterior difícilmente igualará la política unilateral, contraproducente y simplificadora de EEUU en la región bajo el liderazgo del hasta ahora presidente George W. Bush. En segundo lugar, el cambio de paradigma que implica

la constatación de que dialogar con los amigos de los enemigos puede ser más beneficioso que perjudicial. Desde esta nueva óptica, la relación de Siria con Hamas, Hezbollah o Irán se convierte más en una baza que en un peligro. En tercer lugar, el interés y la necesidad por parte de Siria de participar en esta nueva distribución de papeles: de entrada, debido a su deseo de obtener legitimidad internacional después de años de ostracismo y, seguidamente, para hacer frente a su problemática interna, no sólo de oposición política sino de dificultades económicas. Desde un punto de vista interno, la oportunidad que se ofrece a Siria supone un fortalecimiento del régimen de Al-Assad y una ventana abierta a la inversión económica y a las relaciones exteriores que puede ser beneficiosa para un país que ha visto cómo la llegada de un millón y medio de refugiados iraquíes, entre otros factores, acentuaba su crisis económica.

A pesar de la impredecibilidad en la evolución de la conflictividad en la región, el cambio a una aproximación más integradora, dialogante y abierta hacia Siria, un actor cuya relevancia en la región está fuera de cuestión, no puede ser más que un elemento de optimismo y una oportunidad a no desaprovechar en 2009, especialmente en un contexto volátil y complejo como Oriente Medio.

***Si bien ante la grave ofensiva bélica sobre Gaza Siria declaró que suspendía las conversaciones con Israel, la importancia estratégica del diálogo con Damasco se hizo más evidente que nunca***

## 8. La aplicación de la Posición Común de la UE sobre comercio de armas

Uno de los hechos más destacados, y a la vez positivos, en materia de comercio de armas durante el año 2008 fue la conversión del Código de Conducta de la UE en una Posición Común.<sup>3</sup> A partir de ahora, dicho Código será obligatorio y, en consecuencia, todos los Estados miembros estarán obligados a examinar cada exportación a la luz de la normativa europea. La Posición Común adopta casi los mismos criterios que el Código de Conducta, pero añade tanto la necesidad de que el país importador respete el Derecho Internacional Humanitario como la verificación del destino final de las armas. En definitiva, aunque la legislación de algunos países ya contemplaba la obligatoriedad de una aplicación estricta de dicho tratado, a partir de ahora exportar armamento a países en situación de conflicto armado, donde se violen los derechos humanos o donde exista un riesgo de desvío a terceros países, entre otros aspectos, supone una flagrante violación de la legislación europea. Este paso adelante en materia jurídica es una excelente oportunidad de paz para un mayor control en el comercio de armas y una inestimable contribución en la prevención de conflictos. Francia fue el país que más se había opuesto a dicha conversión, debido principalmente a sus tratos comerciales con China, país sobre el que recae un embargo de armas de la UE desde 1989. No obstante, fue durante su presidencia cuando se alcanzó la conversión de este texto a uno jurídicamente vinculante.

A pesar de todo, no todos los aspectos relacionados con el nuevo estatus jurídico del Código Conducta de la UE son plenamente satisfactorios y es ahí donde radican ciertas oportunidades de mejora para el 2009. En primer lugar, el mero hecho de haberse aprobado dicha legislación no significa que se garantice el cumplimiento estricto de la normativa sobre el comercio de armas a nivel europeo. Los mecanismos de supervisión incluyen la obligación de notificar al resto de países de la UE las licencias denegadas y el motivo de tal acción. En caso que los Estados miembros siguieran escrupulosamente los ocho criterios de la Posición Común se contribuiría a la prevención de conflictos armados y sería un refuerzo muy positivo de los países europeos en la construcción de paz, convirtiéndose en un ejemplo sin precedentes a nivel regional en materia de regulación del comercio de armas. No obstante, todavía existe el peligro de que se mantengan las inercias de años anteriores y se siga incumpliendo (hasta ahora, muchas organizaciones de la sociedad civil denunciaron un constante incumplimiento de esta legislación). Un ejemplo cercano es España, país que ya incorporó en su legislación la obligatoriedad en el cumplimiento de este código, aunque la exportación a países en situación de conflicto armado, como Israel o Colombia, también fueron objeto de especial preocupación por las consecuencias que puedan generar.

En segundo lugar, tal y como ha reclamado un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, ONG y centros de investigación, no se ha conseguido el fortalecimiento en el contenido de los criterios que componen este código, por lo que todavía son muchos los aspectos que merecen ser revisados. Estos criterios siguen sin tener el suficiente detalle y claridad y carecen de asignación de responsabilidades a los Estados en lo que a la legislación internacional se refiere. Entre las principales mejoras que se podrían llevar a cabo en los ocho criterios que conforman el código están una mayor elaboración sobre las obligaciones internacionales de los Estados (criterio 1), la inclusión del requisito para que el armamento transferido no pueda ser utilizado en crímenes violentos (criterio 3), un mayor detalle en el asesoramiento de la relación entre transferencia y la legítima necesidad de defensa (criterio 4) o la introducción de una mayor especificidad en la evaluación sobre el impacto en el desarrollo sostenible del país receptor (criterio 7).

Además, habría otros aspectos que todavía merecerían cierta mejora, como puedan ser la introducción de controles sobre las reexportaciones, nuevas medidas para evitar el riesgo de corrupción o la unificación de los criterios para la elaboración de los informes anuales de exportaciones facilitados por cada uno de los Estados miembros. Sin estas aportaciones complementarias no se conseguirá dotar de la suficiente fuerza a este instrumento jurídicamente vinculante.

En definitiva, el optimismo que se pueda derivar de la mejora de la principal legislación europea no debe entenderse como un paso definitivo para su estricto cumplimiento. La oportunidad radica, en primer lugar, en consolidar esta nueva legislación y comprobar si los Estados miembros la cumplen de manera estricta. Si se diera este punto y se fueran incorporando las disposiciones técnicas antes comentadas, se conseguiría un instrumento más efectivo para la prevención de la violencia armada y el control de la proliferación ilícita de armamento. Cabe remarcar que la responsabilidad de que la mejora y cumplimiento de la Posición Común sea una realidad recae en los Estados miembros, a través de su soberanía nacional para decidir su política de comercio de armas, y de la UE, en tareas de supervisión y refuerzo de la Posición Común. La sociedad civil, representada por ONG y centros de investigación, debe jugar el papel crucial de supervisión y presión para que los hechos comentados sean posibles. Asimismo, el texto debidamente desarrollado podría suponer un refuerzo para la aprobación de un futuro Tratado Internacional de Comercio de Armas, el cual representaría a su vez una nueva oportunidad de paz en los próximos años.

***La adopción de un código de conducta obligatorio por la UE es una excelente oportunidad de paz para un mayor control en el comercio de armas***

3. Véase la resolución de la UE en <[http://www.grip.org/bdg/pdf/20081208-Position\\_commune\\_15972.pdf](http://www.grip.org/bdg/pdf/20081208-Position_commune_15972.pdf)>.

## 9. El cierre de Guantánamo como punto de inflexión en la crisis actual de derechos humanos

El anuncio hecho por Barack Obama, siendo presidente electo de EEUU, de su intención de clausurar el centro de detención de Guantánamo —por el que han pasado más de 800 detenidos en sus siete años de existencia— puede representar a lo largo del año 2009 un punto de inflexión en la crisis de valores democráticos y de derechos humanos que parece haber dominado el mundo y, en especial, las democracias occidentales en los últimos años. Independientemente de las complicaciones jurídicas y logísticas que pueda generar la reubicación de los cerca de 250 detenidos que aún permanecen retenidos, sería especialmente relevante que, a raíz de este hecho, se pudieran reestablecer en el orden internacional de los derechos humanos algunos principios innegociables como son la presunción de inocencia y la prohibición de la detención arbitraria y de la tortura por parte de Estados signatarios de convenciones internacionales que prohíben y persiguen dichas prácticas. La palabra terrorismo tiene su origen etimológico en la llamada “Terreur”, nombre con el que se designó a dos periodos de la Revolución Francesa que se caracterizaron por un gobierno de excepción basado en el uso de la fuerza, la ilegalidad y la represión. En los últimos años, determinados gobiernos han reproducido algunos de estos elementos a raíz de la denominada “guerra contra el terrorismo” a escala internacional.

Durante los siete años que han transcurrido desde el 11 de septiembre de 2001, se ha ido produciendo una creciente desvalorización de determinados principios democráticos y de derechos humanos que ha ido mermando progresivamente, pero también inexorablemente, los avances que se habían conseguido en las últimas cinco décadas a favor de la protección universal de las libertades individuales y de la asunción de que existe una serie de principios innegociables que los Estados deben respetar como parte de las obligaciones que han contraído respecto a los instrumentos internacionales de protección. Fue efectivamente a raíz de los horrores de la II Guerra Mundial cuando se hizo palpable la necesidad de crear un sistema internacional de protección de los derechos humanos que, superando a los Estados soberanos, garantizara la prevalencia de unos principios universales por encima de la arbitrariedad de los Gobiernos. Esta fase de internacionalización de los derechos humanos dio lugar a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, más relevante aún, a la discusión y posterior aprobación de una larga serie de instrumentos vinculantes para los Estados parte. Se ponía así en práctica la expresión ampliamente difundida por Naciones Unidas de que los derechos humanos debían alcanzar a todas las personas en cualquier parte del mundo. Éste fue uno de los grandes hitos del siglo pasado.

Sin embargo, y de manera imparable y mediante incluso la utilización de los mecanismos democráticos vigentes, ha ido ganando peso en el ámbito político un determinado concepto de seguridad en el que ha pre-

valecido el uso “justificado” de la tortura, el no respeto a los principios internacionales de protección de los derechos humanos vinculantes y la represión indiscriminada a individuos u organizaciones bajo el amparo de leyes antiterroristas. Este nuevo marco de actuación ideológico se ha ido trasladando progresivamente al terreno legislativo con la discusión, en el seno de parlamentos de los cinco continentes, de leyes y enmiendas que han limitado, entre otras cuestiones, las garantías jurídicas de los sospechosos de terrorismo, han aumentado los plazos de detención preventiva e incomunicada y han facilitado, por ende, la ocurrencia de la tortura a manos de agentes gubernamentales so pretexto de garantizar la seguridad del Estado y de tratarse de medidas de carácter excepcional.

La decisión política de clausurar Guantánamo, pero más aún el debate a nivel político y judicial que pueda generar, podría conllevar a lo largo del año 2009 a que se vuelva a

introducir en la agenda la necesidad no sólo de preservar unos principios irrenunciables que deberían guiar la política de los Estados en este ámbito, sino sobre todo, de revertir el cuerpo legislativo erigido estos últimos años y que ampara legalmente dichas prácticas. Cabría ver por lo tanto si las decisiones que se tomen en este ámbito consiguen invertir una tendencia que se ha venido produciendo a escala mundial y que representa a ojos de muchos analistas la peor crisis de derechos humanos desde la II Guerra Mundial tanto por el alcance y la profundidad de los cimientos que cuestiona como por su impacto a escala planetaria.

***La decisión de cerrar Guantánamo podría contribuir a invertir la peor crisis de derechos humanos desde la II Guerra Mundial***

## 10. La resolución 1820 sobre violencia sexual como arma de guerra

En el mes de junio el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1820 sobre violencia sexual a propuesta del Gobierno de EEUU. Dicha resolución se aprobaba como consecuencia de la creciente preocupación internacional por el uso de este tipo de violencia como arma de guerra en la práctica totalidad de los conflictos armados abiertos en la actualidad, que en lugares como RD Congo ha adquirido proporciones enormemente preocupantes. La resolución pretende complementar y fortalecer la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, aprobada en el año 2000 también por el Consejo de Seguridad, en la que se instaba a todas las partes en conflicto a garantizar la protección de las mujeres y las niñas frente a esta violencia.

La aprobación de la resolución 1820 supone un reconocimiento a la gravedad del impacto de la violencia sexual en los conflictos armados y en los procesos de rehabilitación posbélica. El hecho de que este crimen de guerra —así tipificado por la CPI—<sup>4</sup> reciba este reconocimiento internacional es de suma importancia, puesto que hasta los años noventa su existencia apenas había sido reconocida y documentada, y mucho menos castigada. Una década después de que esta cuestión se incorporara a la agenda internacional, tras las guerras de los Balcanes y el genocidio de Rwanda, cobra especial relevancia que los Gobiernos y la propia Naciones Unidas hayan decidido adoptar instrumentos concretos para hacer frente a este crimen cuyo impacto perdura en las víctimas y en la sociedad mucho tiempo después del fin de la violencia armada. La resolución 1820 es la única aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU con posterioridad a la 1325 que de manera monográfica aborda y amplía algunas de las cuestiones que se plantearon en esta resolución inicial. Este hecho da idea de la centralidad de la cuestión de la violencia sexual en el impacto en términos de género que tienen los conflictos armados, y pone de manifiesto que la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de disponer de instrumentos que permitan dar una mejor respuesta internacional a esta problemática. La existencia de estos mecanismos permite a su vez a las organizaciones de la sociedad civil disponer de herramientas de presión hacia sus Gobiernos para que amplíen y refuercen sus políticas de respuesta así como para exigir el cumplimiento de compromisos.

Sin embargo, existen algunos riesgos que no deben ser obviados. Destacadas activistas pusieron de manifiesto que detrás de esta resolución se escondería la intención de reducir el perfil político de la cuestión, y de rebajar los compromisos que los Estados miembros alcanzaron con la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. Algunas de las críticas apuntan a que el texto aprobado a propuesta de EEUU supone una marcha atrás sobre importantes

hitos conseguidos, como el reconocimiento de la violencia sexual como crimen de guerra por los tribunales penales internacionales para Rwanda y la Antigua Yugoslavia. En el texto de la 1820 se afirma que la violencia sexual como arma de guerra “puede” constituir un crimen de guerra o contra la humanidad, rebajando el reconocimiento que dichos tribunales internacionales habían hecho con anterioridad. Otro elemento criticado es que en la nueva resolución únicamente se insta al personal de Naciones Unidas a que reconozca cuándo se produzcan estas situaciones y responda ante ellas, pero no se incorpora un enfoque preventivo en el despliegue de las misiones de mantenimiento de la paz. La resolución señala también que se debe invitar a las mujeres a participar en las discusiones encaminadas a la resolución de los conflictos cuando sea posible, mientras que en 1325 se insta a la inclusión de las mujeres en todas las fases de la prevención, resolución y reconstrucción, así como en la implementación de los acuerdos de paz.

La resolución 1325 supuso la adopción de un marco global que implicaba que el trabajo sobre la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad abordara en paralelo todas las dimensiones y no trabajando de manera fragmentada los diferentes ámbitos relevantes. En definitiva, existe el riesgo de que la aprobación de la resolución represente un retroceso con respecto a compromisos adquiridos con anterioridad por los Estados miembros.

***La aprobación de la resolución 1820 supone un reconocimiento a la gravedad del impacto de la violencia sexual en los conflictos armados y en los procesos de rehabilitación posbélica***

Así pues, el reto está en no desaprovechar la oportunidad que la creación de cualquier mecanismo internacional de defensa de los derechos humanos representa. La violencia sexual debe ser perseguida y castigada, como establecen los mecanismos legales creados con este objetivo y la comunidad internacional debe asumir su responsabilidad, para que la pasividad, cuando no complicidad, dejen de tener cabida en la agenda internacional cuando se trata de hacer frente a crímenes tan graves y dañinos para la población civil. La existencia de un nuevo instrumento internacional es siempre un

paso hacia delante, por cuanto amplía la capacidad de respuesta de los Gobiernos. A pesar de las debilidades de la resolución 1820, su aprobación debería facilitar esta labor de persecución, así como de prevención y atención a las víctimas. En los últimos años se han multiplicado las denuncias sobre este tipo de violencia en innumerables conflictos armados. El año 2009 debería marcar un punto de inflexión con la adopción de medidas concretas por parte de los Gobiernos al calor de esta nueva resolución que pone de manifiesto cómo el trabajo por la paz requiere necesariamente de instrumentos que atiendan a las desigualdades de género que originan y alimentan la violencia armada.

4. Véase en el capítulo 8 (Género) el apartado “Violencia sexual como arma de guerra y violencia contra las mujeres en contextos bélicos”.